

Evolución de las ideas de la CEPAL

Ricardo Bielschowsky, Funcionario de la Oficina de la CEPAL, Brasilia

I. Caracterización: principales planos analíticos y etapas del pensamiento [1/](#)

El punto de partida para entender la contribución de la CEPAL a la historia de las ideas económicas debe ser el reconocimiento de que se trata de un cuerpo analítico específico aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. Tal vez sea por eso que cuando se busca el pensamiento cepalino en los principales compendios de historia de la teoría económica son escasas las referencias, circunscritas cuando mucho a la tesis del deterioro de los términos del intercambio y a la tesis estructuralista de la inflación. Esa ausencia lleva a veces a desconocer la fuerza explicativa de ese cuerpo analítico, que deriva de un fértil cruce entre un método esencialmente histórico e inductivo, por un lado, y una referencia abstractoteórica propia -la teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano-, por el otro.

Schumpeter, en uno de los capítulos introductorios a su monumental historia del análisis económico distingue entre el principal objeto de estudio (*la historia del análisis económico*) y el otro campo de la historia del pensamiento económico, el de los sistemas de economía política, considerados como un "amplio conjunto de políticas económicas que los autores sustentan fundándose en determinados principios unificadores (normativos) como los principios del liberalismo económico, del socialismo, etc.". (Schumpeter, 1954, p. 38). La contribución de la CEPAL -así como en general las contribuciones de la llamada economía del desarrollo- pertenece a ese segundo grupo. Su principio "normativo" es la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico en las condiciones de la periferia latinoamericana. Se trata, en suma, del paradigma desarrollista latinoamericano.

Otra característica de las ideas generadas y divulgadas por la CEPAL es el hecho de que ella nunca fue una institución académica y que su auditorio está formado por los responsables de formular la política, (*policy-makers*) de América Latina. Por tal motivo, durante mucho tiempo la unidad y el alcance del "sistema de economía política cepalino" permanecieron desconocidos. La difícil tarea de reunir las ideas, no siempre claramente interconectadas, de Prebisch y de la CEPAL la realizó por primera vez Aníbal Pinto en 1968, con ocasión de celebrarse el vigésimo aniversario de la Comisión (CEPAL, 1969). Posteriormente, a pedido del propio Prebisch, Rodríguez (1981) realizó con el mismo objetivo un trabajo mucho más minucioso y completo.

Metodológicamente, el historiador de un pensamiento económico, esencialmente aplicado, como el de la CEPAL necesitaría en principio destacar tres dimensiones en la evolución de sus ideas: sus conexiones con la historia real, la lógica interna de su evolución en el tiempo y su diálogo con la producción intelectual del resto del mundo. Las dos primeras dimensiones tienen mucho más importancia en la metodología utilizada

en el presente artículo, porque el diálogo de la CEPAL con la producción ajena a la institución no siempre fue intenso, durante los 50 años de vida de la institución, y porque fue poco importante en la determinación de la mencionada lógica interna.

La sistematización que aquí se hace de 50 años de la obra de la CEPAL se ve facilitada por dos características centrales del pensamiento de la institución.

Primero, porque el enfoque metodológico es el mismo independientemente del número de etapas en que pueda subdividirse. Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como el contexto ideológico en que ésta se genera, lo que obliga permanentemente a matizar los énfasis y a renovar las interpretaciones, a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos.

Cabe identificar cuatro rasgos analíticos comunes a los cinco decenios: i) enfoque histórico-estructuralista, basado en la idea de la relación centro-periferia; ii) análisis de la inserción internacional; iii) análisis de los condicionantes estructurales internos del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones entre ellos, el empleo y la distribución del ingreso y iv) análisis de las posibilidades de acción estatal.

En segundo lugar, la sistematización se ve facilitada por el hecho de que las ideas son "históricamente determinadas", casi hasta en sus detalles, y porque puede ordenárselas en torno a "mensajes" transformadores. Pueden identificarse cinco etapas en la obra de la CEPAL, en torno a "ideas-fuerza" o "mensajes". Por coincidencia, cada etapa duró aproximadamente un decenio. Como se verá más adelante, éstas siguen de cerca la evolución histórica de la región latinoamericana.

- a) orígenes y años cincuenta: industrialización;
- b) años sesenta: "reformas para desobstruir la industrialización";
- c) años setenta: reorientación de los "estilos" de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora;
- d) años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el "ajuste con crecimiento";
- e) años noventa: transformación productiva con equidad.

Obsérvese que las dos primeras etapas se enmarcan por completo en el ciclo expansivo mundial de la posguerra y las dos últimas en el período irregular comprendido entre el fin de ese ciclo, en 1973-1974, y la actualidad, en el que predominaban el bajo crecimiento mundial y las grandes incertidumbres. Sólo en los años setenta la correspondencia no es perfecta, debido a la crisis mundial de mediados de la década. Sin embargo, la crisis no impidió que la organización del pensamiento cepalino mantuviera durante la década un grado razonable de unidad en los temas abordados, pues sólo se introdujeron nuevos énfasis correspondientes a las nuevas condiciones históricas.

El cuadro 1 utiliza ese conjunto de elementos para registrar las tesis principales que se generaron bajo su impulso. Ofrece una idea de conjunto del instrumental analítico que proporciona el enfoque, y sirve de punto de partida para la guía de lectura que se pretende

con el presente texto.

Hay que señalar que la clasificación de las tesis y reflexiones según los "planos" del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente "amarradas" por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período.

CUADRO 1

Síntesis de los elementos analíticos que componen el pensamiento de la CEPAL

II. El método histórico-estructuralista, basado en el argumento de la "condición periférica"

La CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos. Prebisch le imprimió ese rasgo fundamental desde sus orígenes. El espacio de esa "cultura" fue ocupado por una pléyade de intelectuales que reúne a algunos de los principales historiadores económicos de América Latina.^{2/}

Se conoce la motivación original que explica la inclinación cepalina por las tendencias históricas. El programa de reflexión e investigación inaugurado por Prebisch en 1949 se desprendía esencialmente del diagnóstico de la profunda transición que se observaba en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial "hacia adentro".

El enfoque histórico fue instrumentalizado poderosamente por la teoría "estructuralista" del subdesarrollo periférico de Prebisch.^{3/} La perspectiva estructuralista se instaló en el centro de los análisis, como consecuencia directa del objeto de reflexión que se proponía la institución. Se trataba de examinar el modo como se daba la transición "hacia adentro" en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador.

En otras disciplinas de las ciencias sociales, como la lingüística y la antropología, donde se origina el "estructuralismo", éste correspondió típicamente a un instrumental metodológico sincrónico o ahistórico. En cambio, en el análisis económico cepalino el estructuralismo es esencialmente un enfoque orientado por la búsqueda de relaciones diacrónicas, históricas y comparativas, que se presta más al método "inductivo" que a una "heurística positiva". De ahí provienen los fundamentos esenciales para la construcción teórica del análisis histórico comparativo de la CEPAL: las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan -más que determinan- comportamientos específicos, de trayectoria desconocida *a priori*. Por tal motivo, merecen y exigen

estudios y análisis en los que la teoría económica con el sello de la universalidad sólo puede emplearse con reservas, para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales.

En otras palabras, el enfoque histórico-estructuralista cepalino implica un método de producción del conocimiento muy atento al comportamiento de los agentes sociales y a la trayectoria de las instituciones, que se aproxima más a un proceso inductivo que a los enfoques abstracto-deductivos tradicionales.

Liberado de marcos deductivos rígidos y esquemáticos, el pensamiento cepalino tiene así la capacidad de adaptarse con facilidad a la evolución de los acontecimientos, a través de continuas revisiones de sus interpretaciones, lo que no significa la pérdida de coherencia político-ideológica o de consistencia analítica. A su vez, parte de la investigación cepalina es una reflexión crítica basada en una visión introspectiva de sus propios desarrollos analíticos.

La riqueza del método cepalino reside, pues, en una fértil interacción entre el método inductivo y la abstracción teórica formulada originalmente por Prebisch.

La oposición entre "periferia" y "centro", que desempeñó un doble papel analítico, ilustra este punto.

Primero, sirvió para afirmar que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como "periferia", productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia.

Segundo, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. O sea, en sus características centrales, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia serían distintos de los que ocurren en los países centrales. Las diferencias deben hallarse en el hecho de que las economías periféricas poseen una estructura poco diversificada y tecnológicamente heterogéneo, que contrasta con el cuadro observado en los países centrales. En éstos, el aparato productivo es diversificado, tiene una productividad homogénea durante toda su extensión y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos que son inexistentes en la periferia.

No se trataba de comparar el subdesarrollo periférico con la historia pretérita de las economías centrales, como quería Rostow (1956), sino de identificar los desdoblamientos históricos singulares de la especificidad de sus experiencias, en los que cabía esperar secuencias y resultados distintos de los que se dieron en el desarrollo céntrico. Ya en su texto inaugural de 1949, Prebisch alertaba sobre la especificidad del proceso de crecimiento en las circunstancias estructurales y periféricas de los países de América

Latina, y exigía un espacio analítico para estudiarla (CEPAL, 195 la, p. 4).

Furtado fue el intelectual que más se dedicó a revestir el análisis cepalino con el ropaje de la legitimación histórica. Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana (1959 y 1970) -seguramente los dos textos de historia económica de la región más leídos en todo el mundo- son obras primordiales del método estructuralista cepalino, que tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico específico que exige teorización propia. Se dedicó a la tarea no sólo como historiador sino también como teórico del subdesarrollo. (Furtado, 1971).[4/](#)

III. Inauguración y los años cincuenta: legitimando y orientando la industrialización

1 . El contexto histórico

En los años que siguieron a la segunda guerra mundial las economías latinoamericanas estaban en pleno proceso de industrialización y urbanización, promovido por un rápido crecimiento económico de 5.8% anual entre 1945 y 1954 y por una relajación de la restricción externa que permitió la expansión de las importaciones en 7.5% anual, en ese mismo período. Esto abría un espacio al fortalecimiento de la ideología industrializante, que comenzaba recién a despertar en la región. A su vez, se difundía la idea de que las exportaciones tradicionales tendían a recuperar terreno con la vuelta a la normalidad en la posguerra, lo que estimulaba la restauración de la ideología liberal dominante hasta los años treinta, fundamentada, desde el punto de vista académico, en la teoría de la división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas estáticas (ricardianas) o en las ventajas emanadas de la dotación relativa de factores.

Frente a la ideología liberal, la defensa del desarrollo mediante la industrialización tenía, en el período inmediato de la posguerra, el inconveniente de encontrarse poco instrumentalizada desde el punto de vista analítico. Para los defensores de la industrialización, había una especie de "vacío teórico", y el escepticismo respecto de la teoría económica existente generaba perplejidad frente a la falta de teorías que pudieran adaptarse a las realidades económicas y sociales que se procuraba entender y transformar.

Había, pues, una cierta discordancia entre la historia económica y social y la construcción de su contrapartida en el plano ideológico y analítico.[5/](#)

La teorización cepalina cumpliría ese papel en América Latina. Sería la versión regional de la nueva disciplina que se instalaba con vigor en el mundo académico anglosajón siguiendo la estela "ideológica" de la hegemonía heterodoxo keynesiana, o sea, la versión regional de la teoría del desarrollo. Los años cincuenta fueron para la CEPAL los del auge de la creatividad y de la capacidad de osar e influenciar. Prebisch y la osadía intelectual son sinónimos en América Latina. Apoyándolo, en el seno mismo de la CEPAL o en sus cercanías, estarían nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo

Sunkel y otros conocidos cultivadores del conocimiento sobre la realidad latinoamericana [6/](#)

2. La cosecha inaugural y sus extensiones

En 1949 Prebisch redactó para la CEPAL la obra que Hirschman denominaría "manifiesto latinoamericanos. Se trataba de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949). Algunos meses después, todavía en 1949, volvería a presentar las mismas ideas, con pequeñas modificaciones en la parte conceptual del *Estudio Económico de América Latina, 1949* (CEPAL, 195 1a). Y en 1950, Prebisch redactaría los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1950* (CEPAL, 195 1b), que recibirían el nombre de "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" (Prebisch, 1952). Ese conjunto de documentos contenía ya todos los elementos que figurarían como la erran referencia ideológica y analítica para los desarrollistas latinoamericanos.

a) La inserción internacional

Cabe recordar que el análisis cepalino tiene como uno de sus instrumentos básicos la didáctica del contraste entre el modo en que el crecimiento, el progreso técnico y el comercio internacional se dan en las estructuras económicas y sociales de los países "periféricos" y el modo en que se dan en los países "céntricos".

En el caso del análisis del comercio internacional, el contraste se presta para destacar las interdependencias entre el comportamiento del "centro" y el de la "periferia", y los problemas que generan para esta última.

Prebisch ya utilizaba la expresión "países periféricos" mucho antes de ingresar a la CEPAL (Love, 1980). La categoría le servía hasta entonces para analizar la vulnerabilidad latinoamericana a la crisis cíclica de los años treinta, que derivaba en procesos inflacionarios con un fuerte componente exógeno y tendencias a las contracciones internas que, políticamente, fomentaban soluciones macroeconómicas poco recomendables. [7/](#)

En la CEPAL, el argumento cobró luego peso en los textos inaugurales, porque se acompañó de la tesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, que se oponía al postulado liberal de las virtudes del libre comercio internacional. Al contrario de lo que prometía la teoría de las ventajas comparativas, durante el siglo XX la mayor lentitud del progreso técnico de los productos primarios en relación con los industriales no estaba promoviendo el enriquecimiento de los primeros respecto de estos últimos.

La tesis tuvo dos versiones, ambas estructuralistas y ambas centradas en la idea de las ventajas comparativas dinámicas de la producción industrial -o de las desventajas comparativas dinámicas de la especialización en bienes primarios. En el manifiesto latinoamericano ésta se vinculaba a los ciclos y a la forma como la estructura subdesarrollada de producción y empleo impedía que la periferia retuviera los frutos de

su progreso técnico, a diferencia de lo que ocurría en el "centro". En este último, los sindicatos organizados y una estructura productiva concentrada lograban impedir la caída nominal de precios de los bienes industriales durante la "baja cíclica" compensando así con creces las ganancias que la periferia obtenía, en el auge cíclico, con los bienes primarios.[8/](#)

La segunda versión surge en el segundo de los tres textos mencionados y se ve reforzada en el tercero. Contemplaba la tendencia "potencial" al deterioro debida al exceso de mano de obra en la agricultura subdesarrollada de la periferia -no transferible a los países céntricos cerrados a la inmigración- cuyo empleo eventual en actividades exportadoras llevaría a la expansión de la oferta, lo que deprimiría los precios internacionales, resultando en un valor menor a pesar del mayor volumen producido.[9/](#)

Con ese argumento defendía la "economicidad" de la industria y justificaba el recurso al proteccionismo: aunque la eficiencia de la producción industrial fuera menor en la periferia, era superior a la eficiencia de aplicar los recursos productivos en la agricultura.

A continuación, sostenía que el proceso de industrialización no atenuaría la vulnerabilidad externa, porque durante mucho tiempo la periferia latinoamericana se mantendría como exportadora de productos primarios, de demanda inelástica en los países céntricos, y como importadora de productos industriales, de alta elasticidad de la demanda en la periferia. Señalaba que mientras el proceso de industrialización no concluyera enfrentaría siempre una tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos, ya que el proceso sustitutivo "aliviaba" la demanda de importaciones por un lado, pero imponía nuevas exigencias, derivadas tanto de la nueva estructura productiva que creaba como del crecimiento del ingreso que generaba. Por esa razón, sólo se alteraba la composición de las importaciones, renovándose continuamente el problema de la insuficiencia de divisas.

Esa formulación sobre la tendencia al desequilibrio estructural del balance de pagos figura en el centro de varios planteamientos cepalinos de la época.

Primero, subordina el concepto mismo de industrialización al de "sustitución de importaciones". El argumento es elaborado a cabalidad en un texto muy posterior por Maria da Conceição Tavares (1964), pero ya aparece en los textos inaugurales. La dinámica sustitutiva consiste en la forma como la economía reacciona a los estrangulamientos sucesivos del balance de pagos. Debido a la compresión progresiva de la lista de importaciones, la industrialización va pasando de sectores de instalación "fácil", poco exigentes en materia de tecnología, capital y escala, a segmentos cada vez más sofisticados y exigentes.[10/](#)

Obsérvese que es totalmente equivocada la idea, muy difundida por los economistas liberales, de que lo que proponía la CEPAL era una "autarquía". Al contrario, había una reiteración recurrente de que el proceso sustitutivo sólo alteraba la composición de las importaciones. Más aún, el crecimiento económico generaría una presión inevitable para la expansión de las mismas y los países céntricos sólo podían ganar con la

industrialización de la periferia y con una mayor apertura a la importación de productos originados en ella. Por lo tanto, se sostenía que había una amplia "solidaridad intrínseca" entre la industrialización y la expansión del comercio internacional.[11/](#)

Segundo, y también a diferencia de lo que muchas veces se supone, la preocupación por el desequilibrio externo llevó a que, desde sus orígenes y sobre todo a partir de los años sesenta, la CEPAL destacara la importancia de estimular las exportaciones.

En ese terreno la CEPAL tuvo un papel intelectual central en dos iniciativas institucionales de gran envergadura. En el segundo lustro de los años cincuenta participó en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Y, en los primeros años del decenio de 1960, el propio Prebisch sería el personaje protagónico en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La argumentación cepalina a favor de la ALALC contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio, por la vía teóricamente más fácil del comercio intrarregional. Y lo que es más importante, conforme se lee en las secciones introductorias del texto cepalino inaugural sobre el tema (CEPAL, 1959), el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo.

La UNCTAD nacía de ideas debatidas en los años treinta y cuarenta, relacionadas con la necesidad de atenuar la vulnerabilidad cíclica de los países periféricos aplicando mecanismos de intervención internacional concertados de común acuerdo con los países centrales. Al momento de su nacimiento el énfasis en la necesidad de diversificar y ampliar las exportaciones -incluso las industriales- se estaba extendiendo del ámbito restringido del mercado regional al otro, más ambicioso, del mercado mundial. El texto que Prebisch (1964) presentó en la segunda conferencia de la nueva entidad es, tal vez, el momento en que la idea de la cooperación internacional para reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos de comercio internacional tiene su mayor peso.

Tercero, la idea del estrangulamiento permanente del balance de pagos también es central en la tesis de la inflación estructural. La tesis fue desarrollada por Juan Noyola Vásquez (1957) y depurada por Osvaldo Sunkel (1958 y 1959) y Aníbal Pinto (1960). El desequilibrio estructural de la balanza de pagos aparece en esos textos como la causa estructural "básica" de la inflación junto con la rigidez de la oferta agrícola, lo que desencadena un proceso alimentado por "factores de acumulación" y por "mecanismos de propagación".

Conforme a esa tesis, la moneda se expande casi siempre pasivamente como respuesta de las autoridades monetarias a las alzas de precios de origen estructural, siendo por tanto incorrecto considerarla causa de la inflación. Las políticas crediticias y fiscales restrictivas no sólo fracasan en el tratamiento de la inflación, sino que, al provocar recesión, contraen las inversiones que permitirían atenuar o eliminar las tendencias

inflacionarias estructurales, que se manifiestan en cuanto se retorna el crecimiento.

Cuarto, en 1954, frente a las dificultades crecientes de balance de pagos determinadas por el término de la guerra de Corea, reaparece la idea del estrangulamiento externo vinculada con la discusión sobre la conveniencia de estimular la entrada de capitales extranjeros privados, es decir, de no restringirse a la búsqueda de capitales provenientes de recursos públicos. Prebisch defendía este estímulo, pero llamaba la atención al peligro de expandir los pasivos externos de los países y someterlos exageradamente al peso de su servicio, por lo que estimaba más prudente ampliar el financiamiento de los organismos oficiales. El texto sobre *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (CEPAL, 1954) es la primera incursión en un tema que tendría larga vida en América Latina.

Con variaciones que se adaptan a los diferentes contextos del comercio mundial y a las diversas condiciones de financiamiento internacional, el argumento de la vulnerabilidad externa acompaña a las cinco décadas de la reflexión cepalina. En los años sesenta se denominaría "dependencia financiera y tecnológica" y en los setenta habría un enriquecimiento analítico de la "dependencia", mediante el examen del papel de las empresas transnacionales en las economías periféricas. En los años ochenta la vulnerabilidad externa equivaldría en la práctica a la "asfixia" financiera provocada por la deuda externa y, en los años noventa, la vulnerabilidad se trataría como un problema doble, es decir, especialización productiva y tecnológica con poco dinamismo en el mercado mundial y excesiva exposición al endeudamiento externo, sobre todo de corto plazo.

b) *Condiciones estructurales internas*

La industrialización espontánea era saludada en los textos originales como un acontecimiento de gran significado en la historia de la difusión mundial del progreso técnico. A su vez, el proceso se estimaba como intrínsecamente problemático dado que se realizaba sobre la base de estructuras económicas e institucionales subdesarrolladas.

El argumento se fundaba en dos características centrales de esas estructuras. Primero, que se heredaba una base económica especializada en pocas actividades de exportación, poco diversificada y con una complementariedad intersectorial e integración vertical extremadamente reducidas. Había serias limitaciones para compensar esas deficiencias. Las nuevas exigencias en materia de importaciones no podían satisfacerse dada la escasez de exportaciones y de financiamiento externo. Y las exigencias en materia de esfuerzo interno tropezaban con un ahorro insuficiente para aunar simultáneamente todas las inversiones que requería la industrialización.

La otra característica era la baja productividad de todos los sectores, excepto el exportador. Esa "heterogeneidad estructural" -la expresión sólo sería acuñada en los años sesenta por Aníbal Pinto, pero se aplica a la formulación de los años cincuenta- comprendía un gran excedente real y potencial de mano de obra, y una baja productividad media per cápita reducía la posibilidad de elevar las tasas de ahorro en esas economías,

limitando la acumulación de capital y el crecimiento. La situación se complicaba con la insuficiente capacidad de ahorro del sector público debido a una estructura fiscal obsoleta y, respecto al ahorro del sector privado, debido a los patrones de consumo suntuario practicados por las clases ricas, un hábito que tendería a agravarse como resultado de la acentuación de los "efectos de demostración".

En suma, las economías periféricas se enfrentaban con graves problemas de insuficiencia de ahorro y de divisas. Desde sus orígenes, ese "modelo de dos brechas" orientó la reflexión cepalina, aunque la expresión no figurara en los textos principales, ni tampoco se le diera el tratamiento formal que le darían posteriormente Chenery y otros. [12/](#)

La continuidad del "nuevo estadio de difusión del progreso técnico" estaría siempre amenazada por el conjunto de problemas que son característicos de las economías periféricas. Dados los dos rasgos distintivos de las estructuras productivas de esas economías, o sea, especialización y heterogeneidad tecnológica, el proceso en curso provocaría tres tendencias perversas que desempeñarían un papel básico en el contexto dinámico: el desequilibrio estructural del balance de pagos, la inflación y el desempleo.

El desequilibrio estructural del balance de pagos emanaba de las exigencias de importación de economías en vías de industrialización especializadas en unas pocas actividades exportadoras y con una baja elasticidad de la demanda de sus exportaciones. Precisamente, por ser poco diversificadas sufrían la presión permanente de expandir las importaciones más allá de lo permitido por el crecimiento de las exportaciones.

La tendencia a la inflación derivaba tanto del desequilibrio de la balanza de pagos como de las demás insuficiencias que el proceso de industrialización enfrenta en economías poco diversificadas (rigidez agrícola, escasez de energía y transporte, etc.).

Por último, el desempleo obedecía tanto a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra como a la insuficiente capacidad de absorción de las actividades modernas destinadas al mercado interno.

Para que estas últimas fueran capaces de absorber a los subempleados, se necesitarían tasas de formación de capital y de crecimiento que, en las condiciones de la economía periférica, representaban un desafío extraordinario: la heterogeneidad estructural limitaba la capacidad de generar excedentes, ya que sólo en una pequeña fracción de la economía se operaba con una productividad elevada. La especialización limitaba la capacidad de exportar y determinaba fuertes presiones importadoras; por último, según el argumento, las técnicas productivas importadas de los países centrales no absorberían adecuadamente la mano de obra (más tarde el argumento se ampliaría a fin de incorporar la idea de que la nueva composición de la producción industrial tendía también a la menor absorción de mano de obra).

En cada una de esas dimensiones, así como en el análisis de la vulnerabilidad externa, el pensamiento cepalino evolucionaría y se sofisticaría en las décadas siguientes, admitiendo acomodaciones a las nuevas circunstancias históricas. Sin embargo,

permanecería como eje central del discurso la forma diferente en que el crecimiento y el progreso técnico se procesan en las estructuras económicas e institucionales de los países subdesarrollados y la forma diferente en que impactan el comercio internacional y el empleo.

e) Planificación

Desde los orígenes de la CEPAL los trabajos se centraban en las políticas (*policy oriented*). La acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo aparece en el pensamiento cepalino como corolario natural del diagnóstico de problemas estructurales en materia de producción, empleo y distribución del ingreso en las condiciones específicas de la periferia subdesarrollada.

En los años cincuenta, el concepto clave utilizado para otorgar coherencia y sistematicidad a las proposiciones de política fue el de "planificación" o "programación".^{13/} En ese entonces, y en cierta medida también en los años sesenta, el énfasis en la planificación tenía un significado adicional, que era suplir las inmensas deficiencias técnicas en la mayoría de los gobiernos de la región.

El punto de partida para prestar apoyo técnico a los Gobiernos en materia de planificación fue la elaboración de orientaciones técnicas de programación, acompañada en varios países de ensayos de aplicación de dichas técnicas.^{14/} En 1953 se divulgaría un "Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico", que fue revisado en el documento *Introducción a la técnica de programación* (CEPAL, 1955). Conforme se explica en la introducción al documento de 1955, la programación consistía en la "etapa lógica" que seguía al reconocimiento de los problemas del desarrollo, vale decir, de la necesidad de conferir racionalidad al proceso espontáneo de industrialización en curso.

El autor principal de la parte conceptual de esos documentos sobre programación fue Celso Furtado. Se iniciaba entonces una tradición que difundirían Jorge Ahumada, Pedro Vuscovic y otros economistas que a principios de los años sesenta ayudaron a Prebisch a crear, bajo la égida de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) Y que tendrían un papel central en la influyente trayectoria de esa entidad en la formación de cuadros técnicos gubernamentales en toda América Latina.^{15/}

Vista desde la perspectiva actual, la orientación contenida en el documento sobre técnicas de programación parece trivial. Indica, primero, cómo realizar ejercicios de consistencia macroeconómica a fin de contar con un punto de partida para la programación, o sea, la definición de las tasas de crecimiento posibles dadas las restricciones previsibles del ahorro y del balance de pagos; además, da indicaciones sobre la realización de proyecciones de demanda sectorial basadas en la elasticidad-ingreso -que sólo en textos posteriores se recomendaría instrumentalizar con la matriz de insumo-producto; una vez en posesión del mapa del consumo futuro, el programador debería proceder a seleccionar sectores y proyectos de sustitución de importaciones de acuerdo con el criterio de

"productividad social marginal del capital".

Sin embargo, en el contexto latinoamericano de los años cincuenta, eso nada tenía de trivial. Faltaban las estadísticas económicas básicas, no se contaba siquiera con sistemas mínimos de cuentas nacionales y los gobiernos operaban las economías con gran desconocimiento de sus tendencias básicas. La orientación dada por las técnicas de programación de la CEPAL hacían tomar conciencia de esas insuficiencias y de la importancia de otorgar un mínimo de previsibilidad al contexto macroeconómico en que descansaría el proceso de crecimiento deseado.

A partir de entonces, en el curso de toda su historia, la CEPAL, y el ILPES producirían un sinnúmero de textos de recomendación de política económica -y un sinnúmero de misiones de asistencia técnica a los países latinoamericanos- en los más variados campos de la actividad económica y sobre los más variados temas que componen la problemática del desarrollo.

IV. Los años sesenta: redistribuir para crecer

1. El contexto histórico

La historia latinoamericana del segundo lustro de los años cincuenta tuvo tres elementos que incidieron radicalmente en la evolución del pensamiento cepalino -y latinoamericano en general- en los años sesenta.

Primero, el crecimiento de la mayoría de los países, pese a ser persistente (5.7% anual, entre 1955 y 1959), se daba en medio de una creciente inestabilidad macroeconómica, motivada en buena medida por problemas de restricciones a las importaciones ---que sólo crecieron 2. 1 % anual en el mismo período y 0.3% anual entre 1960 y 1964. En ese contexto de aguda restricción externa, varios países enfrentaban acentuadas presiones inflacionarias.

Segundo. el proceso de industrialización seguía imponiéndose como tendencia histórica, pero la urbanización consiguiente se traducía en un empobrecimiento creciente de la población y la tugurización de las ciudades, síntomas de la incapacidad de absorción de la fuerza trabajadora proveniente de la zona rural por las actividades productivas modernas y con lo que se extendía en forma muy manifiesta la pobreza rural a los centros urbanos. Simultáneamente, la democracia se consolidaba y una insatisfacción creciente se traducía en presiones sociales ejercidas mediante la vida política y sindical cotidiana.

Tercero, la revolución cubana de 1959 tendría una profunda repercusión sobre la actitud norteamericana frente a tales presiones y frente al movimiento político que se propagaba en América Latina. En la esfera diplomática, la reacción frente a Cuba se apartaba por completo de la actitud desconfiada del período macartista y se expresaba en el programa de la Alianza para el Progreso, dirigido por la Organización de los Estados Americanos

(OEA). Tal como se expuso en la famosa Carta de Punta del Este (OEA, 1961), firmada por los Estados Unidos y por la gran mayoría de los países de la región, el tono político de la nueva posición norteamericana tenía una explícita orientación "socialdemócrata".

José Medina Echavarría, que había introducido la sociología del desarrollo en la CEPAL en los años cincuenta, [16/](#) coordinaría entonces un trabajo sobre los programas y tendencias sociales en América Latina (CEPAL, 1963a), presentado en el período de sesiones de Mar del Plata. En ese documento la CEPAL reconoce la existencia de un consenso inédito en la región en cuanto a la necesidad de planificar el desarrollo, profundizar la industrialización, redistribuir el ingreso y realizar la reforma agraria.

Si se toma la década de 1960 como un todo, el texto se revela demasiado optimista. Lo que ocurrió en la región a partir de mediados de los años sesenta fue una creciente polarización política e ideológica, que en algunos países llegó al extremo del enfrentamiento entre las dictaduras de derecha y las organizaciones de la izquierda revolucionaria.

Durante toda la década, la CEPAL mantendría un diálogo con las posiciones políticas moderadas, situadas incluso a la derecha del espectro político, así como con el mundo de la diplomacia internacional, en varias áreas: en la movilización de la Alianza para el Progreso, en el tema de la integración regional y de la ALALC, en la creación de la UNCTAD, y en la multiplicación de la asistencia técnica en planificación indicativa a los gobiernos de la región. La modernización de las tecnoburocracias latinoamericanas se benefició mucho del trabajo de la CEPAL y del ILPEs en ese período.

No obstante, la CEPAL de los años sesenta sería sobre todo un foro para debatir ideas críticas del proceso de desarrollo en curso. El talento movilizador cepalino atraía a la intelectualidad a un debate que gravitaba cada vez más en torno a tres puntos que delimitaban la división político ideológica: primero, la interpretación de que la industrialización había seguido un curso que no lograba incorporar en la mayoría de la población los frutos de la modernidad y del progreso técnico; segundo, la interpretación de que la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia, pues sólo se había modificado su naturaleza; y tercero, la idea de que ambos procesos obstruían el desarrollo. Sus interlocutores principales se hallarían en la centroizquierda nacionalista preocupada por las reformas sociales. Así, los puntos de contacto de su análisis con la teorización de la izquierda revolucionaria tenderían a ser incluso más firmes que con los análisis conservadores.

2. Reformas para dinamizar la economía, teoría de la dependencia y tesis de la heterogeneidad estructural

En la CEPAL, el convite más significativo a la nueva agenda de discusión regida por la historia real lo formuló Prebisch una vez más. En su texto *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicado en 1963, a la vez que reafirma sus argumentos relativos a las dificultades de la periferia para crecer y absorber la fuerza de trabajo, el autor hace hincapié en un nuevo argumento: la necesidad de alterar la estructura social y

redistribuir el ingreso, especialmente a través de la reforma agraria. Sostenía que sin eso no sería posible sortear la "insuficiencia dinámica" de las economías de la región.

O sea, el modelo explicativo sobre la falta de capacidad para absorber la fuerza de trabajo que figuraba en los textos de los años cincuenta -insuficiencia del ahorro y utilización de tecnologías intensivas en capital- se orienta ahora al análisis del uso social del excedente potencial. La idea presente en los años cincuenta de que es necesario restringir el consumo de las clases ricas en favor de la inversión y el progreso técnico reaparece ahora localizada en la cuestión agraria. En el campo, los latifundistas rentistas entorpecerían el progreso técnico, de modo que el acceso del campesino a la tierra, siempre que fuera apoyado debidamente por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente. Además, ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalización urbana.

El texto incluye también, como siempre, un análisis del desequilibrio externo y retorna una novedad contenida en el texto anterior (Prebisch, 1961), o sea, el reconocimiento de distorsiones en el proceso de industrialización en cuanto a eficiencia productiva e insuficiente orientación exportadora. Al contrario de lo que dicen los críticos, desde temprano el estímulo a la expansión de las exportaciones a través de una reorientación de las políticas comerciales e industriales formaría parte del programa de políticas recomendadas por la CEPAL, como se desprende de la lectura del *Estudio económico de América Latina* de la época. La motivación principal para reiterar la advertencia en los años sesenta y setenta emanó de consideraciones sobre la vulnerabilidad externa. Había, es cierto, cierta preocupación por la cuestión de la "eficiencia" en la asignación de recursos, pero lo que estaba entonces en juego era sobre todo el problema de la escasez de divisas.

Obsérvese que la idea de "insuficiencia dinámica" en que se funda el texto no es idéntica a la tesis de la "tendencia al estancamiento", que más adelante expondría Celso Furtado (1969), con miras especialmente al caso brasileño. Tampoco se encuentra en el texto de Prebisch el argumento muy común en ese período de que la reforma agraria ayuda a la industrialización porque amplía el mercado interno para los bienes industriales. Todo su énfasis lo pone en la cuestión de la disponibilidad de ahorro potencial para fines de inversión productiva.

La idea de la insuficiencia dinámica acompañó la obra de Prebisch y de la CEPAL por muchas décadas. En los años sesenta los dos vectores analíticos más representativos de la producción intelectual de esa institución son las tesis sobre la "dependencia" y la tesis de la "heterogeneidad estructural".

La teoría de la dependencia tiene dos vertientes, una de análisis predominantemente político y otra de análisis eminentemente económico.

Estimulados por la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría, se reunieron en CEPAL/ILPES en 1966-1967 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto y redactaron su *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969). El texto se escribió

como reacción teórica a la tesis corriente en esa época de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista potencialmente comprometida con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política.

El trabajo vincula los procesos de crecimiento de los distintos países con el comportamiento de las clases sociales y las estructuras de poder. Su gran innovación es metodológica, y reside en la exigencia de que esa vinculación se haga considerando las relaciones entre esas estructuras internas y el poder económico y político en el resto del mundo. Según los autores, la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo reside en la relación entre las sociedades periféricas y centrales. Ello exige analizar la forma como las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente con el mercado mundial, y la forma como se constituyeron los grupos sociales internos que definieron las relaciones internacionales intrínsecas al subdesarrollo.

El análisis "económico" de la dependencia tuvo distintas tonalidades políticas. En su formulación original estuvo vinculado con André Gunder Frank, autor marxista que durante los años sesenta estuvo por una temporada de visita en la CEPAL. La idea básica, que encontró seguidores entre los intelectuales latinoamericanos, era que la industrialización que ocurría en América Latina correspondía tan sólo a una nueva modalidad de explotación secular que el imperialismo imponía a los trabajadores de la región subdesarrollada en alianza con la elite local. Según esta concepción, el proceso de acumulación era indisociable de la expansión capitalista internacional y del imperialismo y constituía parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña elite dominante local que los representaba. El sistema capitalista mundial funciona basado en la formación y explotación de un conjunto de satélites y subsatélites, que se reproducen dentro de cada país, que forman subsistemas de explotación internos ligados al sistema mundial (Frank. 1976).

La idea de "dependencia" --comercial, financiera y tecnológica-- estuvo presente en la CEPAL desde un comienzo, aunque no se utilizara la expresión propiamente dicha. En los años sesenta las diferencias en la utilización del concepto de dependencia eran importantes, no sólo en la función analítica que desempeñaba en las interpretaciones sino también respecto al significado político-ideológico. En la CEPAL, la "condición periférico" era interpretada como la determinante de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orquestadas, a nivel nacional e internacional, es decir, no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo.

Entre los economistas de la línea cepalina el análisis de la dependencia más importante -y políticamente más contundente- fue el que desarrolló Osvaldo Sunkel (1970). Su argumento central partía del postulado de que en el mundo había una sola economía capitalista. Tanto respecto a los patrones tecnológicos como a los patrones de consumo estaba totalmente integrada, sobre todo a través de la expansión mundial de las empresas transnacionales. El problema del subdesarrollo residía en el hecho de que mientras en el centro" la mayoría de los trabajadores se hallaba integrada al mundo moderno, en la

"periferia" esto ocurría solamente con una pequeña fracción de la población. Peor aún, el avance de ese modelo mundial de acumulación tenía efectos sociales disgregadores, porque tendía a marginalizar incluso a los agentes económicos con mayores potencialidades productivas.

En forma paralela -y con muchas coincidencias analíticas con las interpretaciones dependentistas de cuño cepalino- Aníbal Pinto formulaba su tesis de la "heterogeneidad estructural" en la región. Partió de la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases como a la distribución entre sectores (estratos) y entre regiones dentro de un mismo país (Pinto, 1965). Posteriormente, pulió dicho análisis con el argumento de que el proceso de crecimiento en América Latina tendía a reproducir en forma renovada la vieja heterogeneidad estructural imperante en el período agrario-exportador (Pinto, 1970).

O sea, así como para los dependentistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sólo la había alterado, para Aníbal Pinto la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo modificaba su formato. En una y otra interpretación el subdesarrollo era un proceso que daba muestras de perpetuarse a pesar del crecimiento económico.

Los diagnósticos cepalinos de "insuficiencia dinámica" "dependencia" y "heterogeneidad estructural" apuntaban a agendas políticas semejantes de cuño reformista, es decir, la idea de que el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas, a saber, agraria, patrimonial, financiera, tributaria, educacional y tecnológica. Y entendían que para alcanzar todo eso se precisaba una profunda transformación política que incluyera en su centro la recuperación de la democracia en los países en que se habían instalado dictaduras militares.

Mientras la extrema izquierda predicaba como única salida la revolución, [17/](#) la CEPAL afinaba su cuadro conceptual para orientarlo en beneficio de la defensa de "estilos" más justos de crecimiento económico en el contexto del sistema vigente. Ese sería el tema central de la década siguiente.

V. Los años setenta: por un "estilo" de crecimiento con homogeneidad social y con intensificación de las exportaciones industriales

1. El contexto histórico

Desde mediados de los años sesenta y hasta el fin del auge económico mundial en 1973-1974 América Latina disfrutó de un crecimiento acelerado (promedio de 6.7% anual), acompañado de un excelente desempeño exportador (expansión de 7.1 % anual). A su vez, gozó de abundante liquidez internacional que le aportó divisas adicionales a los ingresos de exportación y le permitió, en apoyo del proceso de industrialización, expandir

sus importaciones en 13.5% anual como promedio.

La reacción de América Latina a la recesión mundial que siguió a la "crisis petrolera" de 1973 fue endeudarse para mantener el crecimiento -acentuando su endeudamiento inicial- o, en algunos casos, endeudarse para estabilizar la economía. Para ello se valió del voluminoso reciclaje de los petrodólares disponibles para quien quisiera recibirlos. Huelga examinar aquí ese proceso, documentado y analizado hasta la saciedad en innumerables textos. Considerando las circunstancias de la economía mundial, las tasas de crecimiento de América Latina se mantuvieron relativamente elevadas entre 1974 y 1980 (5.1 % en promedio).

A pesar de la opción generalizada por el endeudamiento, ése fue un momento en América Latina en que los países optaron por estrategias bien distintas. Por un lado, Brasil y México, por ejemplo, imprimían continuidad a la estrategia de industrialización con diversificación de las exportaciones, mediante la protección y fuerte participación estatal; por otro, los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) abandonaban esa estrategia y abrían completamente su comercio exterior y sus finanzas al libre movimiento de bienes y servicios.[18/](#)

La novedad que trajo la crisis internacional al pensamiento cepalino fue la de atribuir mayor importancia que antes a los análisis macroeconómicos y dar mayor énfasis al análisis del endeudamiento y de los requisitos para diversificar las exportaciones. Aun así, cabe afirmar que, respecto al contenido de las ideas, la década de 1970 forma un todo relativamente homogéneo en la historia de la CEPAL, ya que se mantuvo el interés central por los análisis de mediano y largo plazo y con ello la discusión sobre "estilos".

No obstante, en el plano de la producción y difusión de las ideas, la institución entraba a partir de 1973-1974 en una nueva etapa rodeada por circunstancias históricas que le restaban parte de su capacidad previa de influir en el pensamiento económico de América Latina. En parte, esa mengua obedeció a un proceso auspicioso, es decir, al hecho de que en muchos países se había fortalecido la tecnocracia estatal y habían surgido excelentes centros académicos. Pero en esencia operaron otros determinantes históricos de gran relevancia. Coincidieron en el tiempo cambios fundamentales en el plano de los acontecimientos políticos -irrupción de las dictaduras, sobre todo en el país sede, Chile, que restringen el poder de convocatoria cepalina de la intelectualidad regional-, en el plano económico local y mundial [19/](#) --crisis y recesión mundial y, relacionado con esto, en el plano de la historia de las ideas económicas.

A juicio de Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, entre 1972 y 1985, la etapa fue de "sobrevivencia" a esas circunstancias.

Como es obvio, los análisis de largo plazo, que son el área de excelencia de la CEPAL, se verían postergados cada vez más por las angustias de corto plazo. El Brasil del II Plan Nacional de Desarrollo y el México del auge petrolero fueron excepciones parciales, pero sólo durante los años setenta, ya que se transformaron en protagonistas de la crisis en los años ochenta. El enfoque histórico y de largo plazo sólo resistiría como eje central del

pensamiento de la CEPAL hasta esa crisis y quedaría marginado por casi una década, hasta su recuperación en los años noventa.

La falta de espacio político y los cambios en la economía coincidieron con un tercer elemento. Siguiendo la estela de la declinación del keynesianismo, se observaba una gradual decadencia en todo el mundo de la teoría del desarrollo [20/](#) y la rápida aparición de una nueva ortodoxia en cuanto al análisis de las economías en desarrollo. En ese plano ideológico los efectos de la adopción de esa ortodoxia sin reservas adoptada por parte de los países del Cono Sur no fueron despreciables.

2. La interpretación de los "estilos" de crecimiento y la industrialización pro exportadora

La integración entre los elementos del análisis cepalino acumulados en las décadas anteriores se concretó en los años setenta mediante la idea de "estilos" o "modalidades" de crecimiento. El debate en torno a los "estilos" se desarrolló en la CEPAL estimulado por cuatro influencias básicas. Primero, la recuperación económica de la región durante el "auge" mundial de 1965-1973 llevó al reconocimiento de que la reforma agraria y la redistribución del ingreso constituirían la base de un crecimiento socialmente más homogéneo y justo, pero no del único estilo de crecimiento viable. Segundo, las Naciones Unidas promovían un intenso debate internacional en torno a esos mismos temas. Tercero, los intelectuales cepalinos formulaban fuertes críticas metodológicas a la forma como se desarrollaba este debate. Y cuarto, la crisis internacional de 1973-1974 y la intensificación posterior del endeudamiento reforzaron el énfasis en la necesidad de reorientar la "modalidad" o "estilo" de industrialización de manera de combinar los estímulos del mercado interno con las virtudes de la orientación pro exportadora de bienes industriales.

En cuanto a las posibilidades de éxito de esa nueva modalidad de industrialización los trabajos cepalinos mantenían cierto "tono" optimista, alimentado por el hecho de que algunos países de la región, como Brasil y Colombia, estaban adoptando la estrategia con éxito. Sin embargo, respecto a la relación entre estilos de crecimiento y la transformación económico-social la etapa evolucionó hacia una profunda "perplejidad" entre los intelectuales cepalinos, que no lograban ocultar su aprensión en cuanto a la factibilidad de reorientar el desarrollo hacia una mayor homogeneidad social [.21/](#)

La honradez intelectual cepalina no permitía abrigar ilusiones: el fin de las dictaduras sería un paso necesario, pero no suficiente. Dadas las raíces históricas de las estructuras de propiedad y poder, y sus consecuencias sobre las estructuras de producción y distribución del ingreso, la lucha político-social que se preveía para la fase de la recuperación democrática representaba una ardua tarea.

a) Estilos

Uno de los reconocimientos más categóricos de que las economías latinoamericanas pueden ser dinámicas a pesar de contener graves injusticias sociales surge en 1971, en el

artículo "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", de Maria da Conceição Tavares y José Serra. Fue escrito en la sede de la CEPAL, bajo la influencia directa de su maestro Aníbal Pinto, quien ayudó a abrirle aceptación a esa idea en su influyente tesis de la heterogeneidad estructural. Si la industrialización no había abolido las diferencias, sino que, por el contrario, sólo había cambiado su formato y ampliado su visibilidad, ¿qué impediría que el crecimiento futuro continuara reforzando el proceso histórico en curso? Es más, la concentración del ingreso ¿no estaría siendo funcional al dinamismo?

El trabajo de Conceição y Serra se centraba en la experiencia brasileña -lo que explica que se inicie con una crítica a la interpretación de Furtado basada en el estancamiento-, pero la conclusión general puede considerarse una de las piezas inaugurales de la nueva línea analítica cepalina sobre los "estilos".

Según los autores, la concentración del ingreso sería funcional al crecimiento brasileño y le conferiría dinamismo, porque reajustaba la estructura de la demanda hacia la estructura productiva existente, ampliando el consumo de las clases medias y altas y elevando el excedente para financiar la acumulación. Se trataba de un estilo de crecimiento "maligno" -la expresión es de I. Sachs pronunciada durante una alocución en la CEPAL en 1968- o "perverso", que es como los autores apellidaron el pretendido "milagro brasileño" exhibido por la dictadura de entonces y fundándose en las aceleradas tasas de crecimiento de la época. [22/](#)

Dentro de la línea interpretativa de los "estilos", tal vez la referencia principal de los años setenta sea el texto de Aníbal Pinto (1976), *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. El autor inicia su texto con una definición de Graciarena: "estilos", son "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado" (Graciarena, 1976, p. 102) y en seguida la complementa con la idea de que "desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" (Graciarena, 1976, p. 104).

Sobre esa base, desarrolla toda una argumentación respaldada por estadísticas latinoamericanas relacionando los tres "interrogantes", especialmente la interacción entre los dos primeros, el "qué" y "para quién". Según la visión de Pinto, la dinámica de un estilo debe buscarse en las interacciones entre la estructura productiva y la distribución del ingreso. El autor lamenta el "círculo de causalidad negativa" del estilo imperante, en que la concentración del ingreso alimenta la estructura productiva existente y viceversa. Por último, ejecuta una serie de ejercicios sobre la redistribución deseable del ingreso y la reorientación de la estructura productiva.

El clima de los debates en las Naciones Unidas era otra fuente de estímulo para analizar estilos. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se elaboró de manera de destacar el desarrollo social como el gran objetivo de la humanidad, y establecer un consenso

filosófico universal sobre las normas sociales del desarrollo. Pese a poseer ese mérito, tenía el inconveniente de separar el desarrollo económico del progreso social. La tentativa de remediar la falla apareció luego en un documento de 1970, aprobado también por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la Estrategia internacional del desarrollo, en que se propone un "enfoque unificado" del desarrollo económico y social [.23/](#) Durante muchos años la temática del desarrollo integral ocupó un espacio central en los diferentes organismos de las Naciones Unidas y fue objeto de centenas de artículos, documentos, seminarios y congresos.

La activa participación de la CEPAL en esa producción intelectual tuvo dos enfoques. El primero fue "oficial", como órgano de las Naciones Unidas. Como continuación de una línea de trabajo que despuntó con vigor a comienzos de los años sesenta, en los años setenta se multiplicaron los estudios sobre el empleo y la distribución del ingreso. [.24/](#) Además, la CEPAL respondería oficialmente al mandato conferido por la Asamblea General de evaluar la estrategia de desarrollo integral en las condiciones latinoamericanas. El documento más importante de ese carácter fue la *Evaluación de Quito* (CEPAL, 1975b), coordinada por Manuel Balboa y Marshall Wolfe. El trabajo formula una serie de criterios para el "desarrollo integrado" o "desarrollo humano", entre los que figuran, muy a gusto de la agenda reformista de los años sesenta, la defensa de la necesidad de modificar el régimen de propiedad de la tierra y el control y la utilización soberana de los recursos naturales. Se adopta una postura flexible en cuanto a las estrategias de cambio, señalándose que es preciso adecuarlas a las distintas configuraciones estructurales existentes en la región y destacando que el modelo o el estilo que se adopte debería ser orientado por la planificación estatal y contar con la participación indispensable de todos los estratos de la población.

El segundo enfoque, analíticamente más profundo, era el que hacían los intelectuales de la CEPAL cuando no estaban involucrados en la elaboración de textos oficiales. Ya se mencionaron algunos momentos de gran inspiración por parte de los economistas. Pero la discusión sobre "estilos" era necesariamente interdisciplinaria y mantenía abierta la posibilidad de que la contribución de los sociólogos, iniciada en los años sesenta, tuviera plena continuidad. Por tanto, no es de extrañar que el número inaugural de la Revista de la CEPAL, del primer semestre de 1976, reúna, además del artículo de Aníbal Pinto ya citado, dos ensayos cuya lectura es indispensable para conocer el enfoque que entonces se hacía de los "estilos".

El autor de uno de ellos era el sociólogo Jorge Graciarena (1976). Tiene como preocupaciones centrales la delimitación del confuso tratamiento teórico conceptual que venía recibiendo el tema de los estilos, a partir del "enfoque unificado", y una definición integral del concepto capaz de indicar metodológicamente una orientación histórica multidisciplinaria.

Los asuntos en carpeta eran complicados. Se trataba de ir mucho más allá de la mera identificación de las diferentes dimensiones de cada configuración histórica en los distintos países -política, económica, social, cultural, etc.- y de establecer criterios para integrar todas esas dimensiones en un análisis consistente. Como tarea que apartaba al

analista de los mensajes optimistas, había que reconocer analíticamente la existencia de estructuras de poder y de dominación y sus remotas relaciones con la viabilidad de estrategias socialmente justas, e incorporar centralmente la noción de "conflictos" en la generación de los estilos existentes y de aquellos deseables.

El autor del otro texto era el sociólogo Marshall Wolfe (1976), Director entonces de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El artículo "Enfoques del desarrollo de quién y hacia qué" es una refinada delimitación conceptual de las dificultades históricas de viabilizar estrategias socialmente deseables como las definidas en muchas declaraciones internacionales de la época.

Recorre los elementos centrales del "consenso internacional sobre el desarrollo orientado por valores de libertad e igualdad de derechos: acelerado proceso de acumulación de capital, industrialización, modernización agrícola, incorporación de todos al consumo moderno, desarrollo de la capacidad empresarial, difusión tecnológica y científica, educación universal, provisión de servicios y seguridad social, participación creciente en el comercio mundial y aumento de las corrientes de financiamiento a los países en desarrollo.

A continuación reseña las características del orden económico mundial y latinoamericano con el fin de mostrar las gigantescas dificultades de alcanzar esos objetivos. Por último, sostenía que existen tres criterios corrientes para tratar los problemas del desarrollo: "utópico normativo", "tecnocrático racionalista" y "sociopolítico", con el objetivo básico de formular advertencias metodológicas. Según el autor, los dos primeros "pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes" (Wolfe, 1976, p. 162). Según el autor, al considerar el criterio sociopolítico se concluye que no hay ninguna razón *a priori* para suponer la existencia de agentes políticamente capaces y deseosos de implantar un estilo de desarrollo deseable y factible.

b) Nueva modalidad de industrialización: combinado el mercado interno y la exportación

Cabe recordar que la toma de posición cepalina sobre las distorsiones del proceso de industrialización y sobre la conveniencia de reorientarlo hacia la diversificación de las exportaciones se originó en los años sesenta.

En los *Estudios Económicos* de esa década la CEPAL señala continuamente la existencia de problemas de eficiencia en materia de asignación de los sistemas económicos latinoamericanos derivados de errores de conducción de la política comercial e industrial. Hay críticas a la protección excesiva brindada a proyectos con escalas inviables y especialización insuficiente, baja productividad, costos elevados y derroche de capitales.

Simultáneamente con la preocupación por una asignación eficiente, estaba la clásica aprensión por las restricciones externas al crecimiento, vale decir, con la brecha de

divisas.^{25/} *El Estudio económico de América Latina, 1971*, analizaba las perspectivas para los años setenta y señalaba dos caminos para encarar el problema de la dependencia o la vulnerabilidad externa. Uno de ellos era la expansión de las exportaciones industriales y el otro era una alerta de carácter premonitorio sobre los riesgos de un "financiamiento -y endeudamiento- precario, costoso e incierto" (p. 8).

En el *Estudio económico* de 1975 la CEPAL reconoció la crisis de 1973-1974 como el momento en que la región ingresaba a una nueva etapa de su larga trayectoria de dificultades en el flanco externo de sus economías. La "internacionalización" de las economías -léase aumento del coeficiente de importación y aumento del pasivo externo de las economías-, las dificultades para exportar y para endeudarse en forma adecuada permitían prever un largo período de barreras al crecimiento por el lado externo. En todo el segundo lustro de los años setenta el diagnóstico sobre las tendencias y las proposiciones de política de la CEPAL confluyen en la proposición de reforzar la industrialización y las exportaciones como mecanismo para enfrentar las dificultades de la inserción internacional, en continuas advertencias sobre los riesgos del endeudamiento generalizado en la región y en los riesgos de la apertura comercial y financiera a todo trance que se daba en los países del Cono Sur.

Se sostenía que no había antagonismo entre el aprovechamiento del mercado interno y la apertura exportadora: al contrario, serían procesos complementarios en una buena estrategia de industrialización. En un ejercicio coordinado por Manuel Balboa se realizaron proyecciones de mediano y largo plazo que advirtieron sobre la escasa posibilidad de sustentar el crecimiento económico por el peso de los compromisos de la deuda y las demás perspectivas del comercio internacional, con lo que la CEPAL (1978) se contraponía a la euforia ideológica creada artificialmente en los modelos aperturistas a todo trance del Cono Sur.

VI. Los años ochenta: por un "ajuste con crecimiento"

1. El contexto histórico

Como se sabe, en los primeros tres años de la década de 1980 los casos de crisis cambiaría se fueron sucediendo en buena parte de América Latina. Con rarísimas excepciones, la elevación de las tasas de interés internacionales resultante de la estrategia estadounidense de enfrentar sus desequilibrios internos e internacionales, obligaría a las economías a profundos ajustes recesivos, en la medida en que escaseaba la afluencia de capitales a la región. Reforzando la opción del ajuste recesivo, se multiplicaban las cláusulas de "condicionalidad" por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en las negociaciones de financiamiento.

Hay una abundante literatura sobre las cifras de la crisis y la historia del ajuste, por lo que ahorra mayores comentarios. Baste señalar que la tasa de crecimiento media anual del período 1981-1990 fue de 1.2%, que corresponde a una caída del ingreso per cápita en la

región. El ajuste recesivo llevaría a una voluminosa producción de divisas para pagar el servicio de la deuda mediante la expansión de las exportaciones a 7% anual, y el virtual estancamiento de las importaciones. Los choques inflacionarios de la depreciación cambiaria lanzaron a algunas economías al estado megainflacionario y, junto con la recesión, produjeron efectos devastadores sobre las finanzas del sector público que estaba endeudado en dólares, en parte debido a la "socialización" de la deuda externa del sector privado.

El clima ideológico internacional era de creciente predominio de la ortodoxia liberal. Se desencadenaba un poderoso ataque contra el Estado, el empresariado y los sindicatos de América Latina, aduciendo que estaban confabulados con una actitud "rentista" que impedía el funcionamiento eficiente del mercado y, por ende, la eficiencia y el desarrollo. La culpa de los males del endeudamiento sería de ese Estado irresponsable y del modelo de industrialización proteccionista, incapaz de generar importaciones sin recesión y desvalorizaciones cambiarias, debido a que era ineficiente y cerrado al progreso técnico.

La historia de esas ideas tiene una conocida trayectoria, que el espacio de este artículo no permite detallar. Esta desemboca en el recetario neoliberal denominado, por Williamson, el Consenso de Washington.

El ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la deuda después de la crisis mexicana se acompañaba del argumento de que en un par de años América Latina ya estaría superando sus dificultades y volviendo a crecer. La actuación del Secretario Ejecutivo Enrique Iglesias durante el período de sesiones de la Comisión en Lima, en 1984, simboliza la postura cepalina en ese período. Iglesias contrapuso a ese argumento proyecciones sombrías y correctas, proyectando para la región una "década perdida", expresión que posteriormente sería acuñada por la CEPAL para describir el período.

2. Ajuste expansivo y ensayos para la fase posajuste

Durante el segundo lustro de los años setenta se perfilaba un ambiente de crisis -y advertencias cepalinas sobre los peligros del endeudamiento excesivo-, pero varios países seguían creciendo, dejando todavía pendiente para la CEPAL el interés por la temática desarrollista. Fue el período en que la ortodoxia, que impondría su hegemonía en los años ochenta, estaba acumulando fuerzas, lo que motivó una actitud de reafirmación y refinamiento del pensamiento desarrollista y reformista cepalino. Aparecían como elementos de "resistencia" en una lucha ideológica internacional, cuya configuración ya se percibía con gran claridad.

La crisis de los años ochenta desplazaría finalmente a un segundo plano la producción desarrollista, y el esfuerzo de resistencia pasaría al plano que se imponía históricamente, el de la oposición a la modalidad de ajuste exigida por los bancos acreedores y el FMI. Como es obvio, en condiciones de crecimiento inviable, el espacio y el interés por las discusiones de largo plazo eran limitados. Se privilegiaban las cuestiones inmediatas ligadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

Tal vez el texto más representativo de esa fase sea *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (CEPAL, 1984) elaborado por Robert Devlin y Joseph Ramos. El estudio contiene una contribución sobre políticas de ajuste y otras sobre las políticas de estabilización. Ambas revelan la proximidad entre la posición cepalina y la crema de la heterodoxia latinoamericana que entonces debatía estas cuestiones.

En relación con las políticas de ajuste, el texto proponía que se sustituyera el ajuste recesivo de la balanza de pagos por un ajuste expansivo. La única solución satisfactoria desde el punto de vista social sería que el desequilibrio externo se resolviera en un contexto de crecimiento económico, propicio a la dinamización de las inversiones en sectores de bienes transables, especialmente al crecimiento y diversificación de las exportaciones.

Para que esa solución fuera factible se requería un acuerdo de renegociación de la deuda entre deudores y banqueros que aliviara el estrangulamiento externo y diera el tiempo necesario para que los países pudieran reaccionar positivamente a los cambios de precios relativos resultantes de la desvalorización cambiaria. Como complemento, sería relevante para el ajuste una actitud menos proteccionista por parte de los países centrales. Por último, el ajuste tendría que incluir un uso más flexible y pragmático de los instrumentos de política económica, de modo que las estructuras productivas relativamente rígidas de los países latinoamericanos pudieran incluir la necesaria reasignación de recursos hacia las exportaciones.

Respecto de las políticas de estabilización, el texto se hacía eco de los autores brasileños y argentinos que precisamente en aquella época conceptualizaban la tesis de la inflación "inercial" en preparación de las políticas de choque antiinflacionarias llevadas a cabo poco después. No llega a mencionarse la idea de "inercia", pero sostiene la necesidad de realizar políticas de ingreso que permitan enfrentar la rigidez a la baja de los salarios y precios básicos, evitando así que las políticas monetarias y fiscales contraccionistas fueran prolongadas y socialmente duras.

Defiende, además, el tratamiento de choque en circunstancias de inflación muy alta y baja credibilidad, por ser incompatibles con el fundamento del gradualismo, que es la aspiración a tener tiempo para acomodar favorablemente las expectativas de los agentes.

El énfasis en el ajuste desplazaría la perspectiva histórica a una posición secundaria en la producción cepalina de los años ochenta, pero no la descartaría. En 1985, por ejemplo, se publicaba una novedad interesante en materia de "estilos", que añadía a la tradición cepalina iniciada en los años sesenta una integración histórica entre la evolución económica y la político-social. En ese texto, escrito en conjunto por el economista Pedro Sáinz y el sociólogo Enzo Faletto (CEPAL, 1985), sobresale, en cuanto a la evolución económica, una interpretación de la historia reciente que hasta entonces no había merecido el suficiente análisis crítico, o sea, la creciente subordinación del proceso productivo a los intereses del sistema financiero: "A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder

económico y político" (p. 3 l).

A partir de mediados de los años ochenta también comenzarían a aparecer ensayos que anunciaban la reanudación del debate cepalino sobre el proceso de crecimiento a largo plazo, que ocurriría en los años noventa, a partir del documento *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). Los más importantes fueron dos textos de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina* (1983), e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (1990), cuya primera versión se remonta a 1987.[26/](#)

El primero realiza un análisis exhaustivo del proceso de industrialización latinoamericano, identifica lagunas, fallas y distorsiones, y propone una "nueva industrialización". Esta se basaría en el concepto de eficiencia entendido como la obtención de "crecimiento y creatividad", fundada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico "que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional" (p. 358).

El "casillero vacío" complementó la "industrialización trunca" con la formulación de las bases conceptuales para la "transformación productiva con equidad".

Se trata de un estudio comparativo de los patrones de crecimiento en países latinoamericanos en comparación con las economías desarrolladas y otras economías en desarrollo. El esquema que estructura la comparación es ingenioso. Fajnzylber toma los dos objetivos centrales del desarrollo económico-social, o sea, crecimiento y distribución del ingreso, y muestra sobre la base de su comportamiento entre 1970 y 1984 que los países de América Latina se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado, los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que se encontraban en el peor de los mundos, o sea, tenían un ingreso concentrado y no crecían. A diferencia, por ejemplo, de países como la República de Corea y España, ningún país latinoamericano se encontraba en el grupo ideal, el de los países que crecen y al mismo tiempo promueven un mínimo de justicia distributiva. En el cuadro donde se distribuyen los cuatro grupos -que es una matriz con eje de crecimiento y distribución- se comprueba que en América Latina el grupo de crecimiento con buena distribución está "vacío", es el "casillero vacío".

Los dos textos -especialmente el segundo- son las piezas principales de la transición de la producción cepalina a la etapa que se iniciaría en los años noventa. Por un lado, contienen un buen número de elementos caros a la tradición cepalina prebischiana. Por otro, introduce la conceptualización que serviría de referencia para la etapa organizada en torno a la idea de "transformación productiva con equidad".

Los textos son cepalinos en varias de sus dimensiones esenciales, además de la perspectiva histórica: el progreso técnico es el foco del análisis, porque es la vía a través de la cual es posible eliminar la pobreza y la vulnerabilidad externa de la región, la

estructura agraria condiciona la distribución del ingreso que, a su vez, define el patrón de consumo; éste, a su vez, condiciona la capacidad de ahorrar e invertir -la mayor equidad corresponde, según afirma el trabajo, a patrones más austeros y más capaces de dinamizar la economía; y la mayor austeridad puede influir favorablemente en la relación capital-producto y en la intensidad de utilización de las divisas-, aunque sobre este particular el autor crea que son necesarias mayores investigaciones para la verificación empírica de la hipótesis.

La novedad conceptual principal de los textos es el espacio que abren a la reconsideración de la estrategia de crecimiento. Se reconocen las insuficiencias del modelo industrializante del pasado, que habría sido poco receptivo al progreso técnico, y paralizado con frecuencia por las actitudes "rentistas" de las clases empresariales locales. La nueva estrategia propiciaría la incursión de América Latina en el "casillero vacío" a través de la "caja negra del progreso técnico". En los textos cepalinos de los años noventa, inspirados en Fajnzylber, la estrategia incluiría una política de apertura comercial que no se encuentra en la CEPAL de antes. El objetivo fundamental era evitar el aislamiento tecnológico en plena era de globalización productiva y de revolución electrónica y biotecnológica y acelerar el repechaje tecnológico, a través de una estrategia de expansión con aumento del coeficiente de exportación. Esta última, se basaría en el agregado continuo de valor intelectual a las exportaciones, mediante la reelaboración de productos primarios-exportadores, y los "nichos de mercado" industriales.

Quedarían pendientes varios asuntos, en especial dos. Primero, faltó detallar los procesos reales concretos a través de los cuales podrían materializarse las estrategias de inserción internacional mediante el progreso técnico. Entre otras lagunas, no se diferenciaban lo suficiente las estrategias entre los países que presentan la capacidad potencial de expandirse mediante las exportaciones de aquellos cuyo mayor mercado interno y mayor grado de industrialización indican la conveniencia de continuar persiguiendo estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones. Segundo, la cuestión de la relación entre progreso técnico, empleo y distribución del ingreso recibió un tratamiento insuficiente, que contrasta con el inmenso desafío teórico que el subempleo y el desempleo tecnológico representan para la vinculación inmediata entre avances de la productividad y mejoras de la equidad.

Sin embargo, los libros tendrían entre sus grandes virtudes la de reavivar el discurso sobre las cuestiones de largo plazo, abriendo un espacio para que la CEPAL volviera a tomar posición en el campo del debate sobre la producción técnica y la distribución del ingreso. Además, abría toda una nueva agenda de discusión, o sea, la de la forma como se debería redefinir la estrategia de intervención estatal en los nuevos marcos reguladores que, independientemente de la voluntad de la CEPAL, comenzaban a introducirse en América Latina. Una vez más, la CEPAL reordenaría su reflexión conforme a los hechos históricos. El título del mensaje organizador sería "transformación productiva con equidad" y sugestivamente, el nuevo enfoque se denominaría "neoestructuralismo"

VII. A guisa de conclusión: los años noventa y la agenda de la "transformación productiva con equidad"

1. El contexto histórico

Los sucesos de los años noventa están frescos en la memoria del lector y huelgan mayores descripciones. Como se sabe, el período entre 1985 y 1990 fue de un alivio creciente para los dos países latinoamericanos que habían enfrentado la mayor crisis de comienzos de la década, Chile y México, pero la gran mayoría de los países de la región sólo saldría de la crisis con la renegociación de la deuda realizada a través del Plan Brady, en 1989-1990 y, sobre todo, con el nuevo contexto de financiamiento internacional que siguió a la reducción radical de los tipos de interés a partir de 1991. Los países de la región volvieron a recibir en los años noventa grandes corrientes de capital extranjero, cambiando radicalmente el estrangulamiento externo previo.

En el ámbito del desempeño y de la política económica cabe destacar dos procesos más o menos generalizados en el período reciente. Primero, hubo una moderada recuperación económica acompañada de una estabilización importante de los precios. El PIB se elevó 3.5% en promedio entre 1990 y 1997, pero el proceso de crecimiento dejó que desear en cuanto a la recuperación de las tasas de inversión, sobre todo en términos corrientes. La estabilización se acompañó casi siempre favorablemente del control del déficit fiscal y de la cautela en el manejo del crédito, y se acompañó casi siempre desfavorablemente de la ampliación del déficit en cuenta corriente del balance de pagos, resultante en gran medida de la apreciación generalizada del tipo de cambio. Esta última obedeció a la presión de la abundante entrada de financiamiento externo, utilizado por buena parte de los países de la región como elemento importante del control inflacionario -y fortalecido por la afluencia considerable de capital extranjero directo, en parte dirigido a la privatización. Con esto, el problema de la vulnerabilidad externa seguiría en la región tan presente como siempre, amenazando desestabilizar la macroeconomía. Las crisis mexicana y argentina de 1994-1995 confirmaron las preocupaciones por el problema y la crisis asiática de 1997-1998 las reforzó.

Por otra parte, se viene dando un rápido proceso de reformas, que incluye la apertura comercial y financiera, la privatización y la flexibilización laboral. Los efectos de esas reformas sobre el desempeño de las economías se están evaluando gradualmente. En todo caso, configuran un nuevo modelo de comportamiento de los agentes productivos y de relación entre ellos y el Estado.

La implantación de las reformas suscita entusiasmo y aprensiones que se expresan en un acalorado debate ideológico con frecuencia polarizado. Por un lado, están los gobiernos que introducen las reformas, apoyados en forma casi unánime por el empresariado financiero, la prensa local y mundial y los organismos internacionales, y que utilizan a menudo un lenguaje liberalizante extremo; por otro, con menor poder de influencia, están algunas fracciones opuestas que están en total desacuerdo con las reformas, dudan de su eficacia económica y social que debilitan a menudo su argumentación al no considerar *a priori* las virtudes potenciales de un proceso de reforma selectivo y bien aplicado.

La CEPAL de los años noventa logró tomar posición con gran habilidad entre los dos extremos. No se opuso a la marea de las reformas, al contrario, en teoría tendió a apoyarlas, pero subordinó su apreciación al criterio de la existencia de una "estrategia reformista" que pudiera maximizar sus beneficios y minimizar sus deficiencias a mediano y largo plazo.

El "neoestructuralismo" cepalino recupera la agenda de análisis y de políticas de desarrollo, adaptándola a los nuevos tiempos de apertura y globalización.

2. El progreso técnico con mejoras distributivas, y los peligros que encierra la globalización financiera

La década de 1990 se inició con el enunciado por parte de la CEPAL de la propuesta de transformación productiva con equidad, ya en el período de sesiones de abril de 1990 (CEPAL, 1990), cuyo autor principal fue Fernando Fajnzylber. Este convenció a Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo entre 1988 y 1998, de que a la CEPAL le convenía tomar posición frente al proceso de reformas -pues todo parecía indicar que éste se propagaría por la región. Proponía un mensaje respecto a una nueva forma de actuación del Estado, diferente del que prevaleció en el pasado, pero no por esto incapaz de influir significativamente en el destino de los países.

El documento inaugural del período asienta la estrategia cepalina en la conquista de una mayor competitividad internacional "auténtica", basada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo. [27/](#) Se destaca el carácter sistémico de la competitividad, que incluye toda una red de vinculaciones entre los agentes productivos y la infraestructura física y educacional. Se subraya la formación de recursos humanos como fórmula decisiva para la transformación productiva a largo plazo, junto con políticas tecnológicas activas que permitan la superación tecnológica. La industria permanece como eje de la transformación productiva, pero se destacan sus articulaciones con la actividad primaria y de servicios. Así mismo, se pone de relieve la importancia de proveer un ambiente macroeconómico saludable.

Se propone modificar el estilo de intervención estatal, sin que esto signifique aumentar o disminuir el papel del Estado, sino "aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto" (CEPAL, 1990, p. 78). Además, se propone una mayor apertura de la economía, gradual y selectiva, como medio de introducir el progreso técnico y el aumento de la productividad. La propuesta contiene importantes acotaciones. La apertura debe hacer posible simultáneamente la expansión de las importaciones y de las exportaciones, lo que implica graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas y armonizar la política cambiaria con las políticas de protección arancelaria y de promoción de exportaciones, de modo de crear una neutralidad de incentivos entre la producción para el mercado interno y para la exportación.

No cabe duda que la dimensión del tratamiento analítico más difícil de la tesis de la

transformación productiva con equidad son las relaciones entre crecimiento, empleo y equidad, un tema que sigue siendo un desafío permanente para la CEPAL. Hasta ahora, la incursión más elaborada sobre el tema se halla en el documento *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992), coordinado por Joseph Ramos, en el que se procura identificar la existencia de complementariedades entre el crecimiento con un gran componente de progreso técnico y la equidad. Sin embargo, durante los años noventa la existencia de altos niveles de subempleo y las pruebas sobre los efectos perversos que el progreso técnico tiene sobre el volumen del empleo formal y sobre las desigualdades salariales constituyen elementos generadores de genuinos temores y perplejidades. Este es seguramente un campo en que la CEPAL tiene aún mucho que aportar. Si bien se reconoce que para alcanzar la meta de la equidad a través del aumento simultáneo de la productividad y los salarios es necesario acelerar mucho más el crecimiento actual, [28/](#) el estado actual del discurso deja mucho que desear.

En realidad son muchos los trabajos realizados en el ámbito de la transformación productiva con equidad. Entre ellos se encuentra una incursión importante en el tema educacional, en la que Fernando Fajnzylber coordinó un equipo de especialistas de la CEPAL y de la UNESCO (CEPAL, UNESCO, 1992), un estudio sobre la dinámica demográfica y sus relaciones con la transformación productiva con equidad, *Población, equidad y transformación productiva* (CEPAL, 1993a), coordinado por Reynaldo Bajraj, y un estudio comprensivo sobre la cuestión fiscal coordinado por Juan Carlos Lerda (CEPAL, 1998a). Tal vez lo que tuvo mayor repercusión fue el documento sobre "El regionalismo abierto", coordinado por Gert Rosenthal y Juan Alberto Fuentes (CEPAL, 1994a). El estudio hace la defensa del intenso proceso de integración regional en curso en América Latina, acentuando las virtudes de la simultaneidad entre la apertura comercial de América Latina al resto del mundo y la intensificación del comercio intrarregional a través de los esquemas de integración vigentes.

La tercera parte del documento *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (CEPAL, 1995a), divulgado en marzo de 1994, contiene una visión premonitoria de los procesos que llevaron a la crisis mexicana de 1994 y a la crisis asiática de 1998. Fue coordinado por Ricardo Ffrench-Davis, economista que trajo a la CEPAL su exitosa experiencia vivida en el Banco Central de Chile sobre la formulación de controles de las corrientes de capital de corto plazo. En la época de su publicación, el documento se enfrentaba con la ortodoxia liberalizante, que se mantuvo relativamente hegemónico, incluso después del desastre mexicano. El trauma de la crisis asiática rompió finalmente esa hegemonía y acercó la opinión especializada internacional a las recomendaciones que la CEPAL venía haciendo desde entonces.

El estudio no se limita a formular advertencias en cuanto a la volatilidad de los capitales conforme a la tradición cepalina. El capítulo XI, elaborado con el concurso de Andras Uthoff y Daniel Titelman, advierte sobre los potenciales efectos perversos de las entradas de capital que no van seguidas del aumento correspondiente de la inversión productiva y de la competitividad para exportar. En particular, destaca el peligro que representa recurrir a la entrada de capitales como elemento para estabilizar los precios, cuando esto

lleva a apreciaciones cambiarias incompatibles con el desempeño de la balanza comercial, necesario para el equilibrio de las cuentas externas a mediano y largo plazo. Y en el capítulo XII, elaborado por Gunter Held, las advertencias apuntan a la necesidad de implantar políticas de regulación bancaria prudencial, sobre todo en etapas de liberalización financiera.

3. Comentarios finales

Caben en conclusión dos comentarios sobre la producción cepalina reciente.

Primero, la reflexión de los años noventa conserva aún mucho de su referencia original. En los años noventa, las cuestiones del progreso técnico y de la distribución del ingreso en las condiciones latinoamericanas se recuperarían como ejes centrales del pensamiento cepalino, después del interregno de la crisis de los años ochenta. El análisis vuelve a centrarse en las tendencias de las estructuras productivas y distributivas, en una versión actualizada del programa de investigación del ciclo 1949-1980.

Se busca entender las exigencias que impone el nuevo modelo de inserción internacional en términos de modernización de los desgastados aparatos productivos y en términos de una reestructuración de la especialización inadecuada de las economías de la región orientadas a la construcción de "competitividades sistémicas". El contexto es nuevo, pero las preocupaciones estructuralistas por la vulnerabilidad externa siguen vigentes.

También forma parte del discurso de la CEPAL el diagnóstico de la solidaridad o el antagonismo que ese nuevo modelo de inserción tiene en sus relaciones económicas y sociales. En principio, las relaciones entre, por un lado, progreso técnico y reestructuración productiva y, por otro, empleo y distribución del ingreso, configuran la misma agenda de investigación de cincuenta años atrás. El contexto es nuevo, pero reaparecen los análisis de las preocupaciones estructuralistas tradicionales por el subempleo y la insuficiencia de un crecimiento sustentable. No obstante, cabe recordar que la intención expresada por el planteamiento de la transformación productiva con equidad no se refleja aún en avances suficientes de la reflexión cepalina sobre el tema de la equidad.

Segundo, hay una analogía histórica interesante entre lo que pasaba en los tiempos de los estudios iniciales de la CEPAL y lo que ocurre hoy. Los cepalinos de los años cincuenta estudiaban las transformaciones económicas y sociales que ocurrían durante las primeras etapas de cambio del patrón de acumulación en la región, del modelo primario exportador al urbano industrial. Desde este ángulo, derivaban un programa de políticas, incluso por la vía de la intervención directa del Estado, para corregir los problemas estructurales de una "periferia" subdesarrollada, que el mercado no tendría cómo hacer de manera espontánea.

El programa de investigación cepalina de los años noventa se centra en las transformaciones provocadas por otro cambio del modelo de acumulación en la región, a saber, el que se da por la reorientación de los marcos reguladores, mediante la

liberalización de los mercados y la reforma del Estado, especialmente mediante las privatizaciones. Este programa parte del reconocimiento de que las reformas liberalizantes pueden ser buenas o malas para el proceso de crecimiento; todo depende de su contenido y de la forma en que se apliquen. La investigación cepalina actual exige reconocer que en América Latina todavía se justifica un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados y, no menos importante, de la configuración de las sociedades en los países de la región.

En ese ámbito de las políticas públicas, hay todavía mucho campo para que la CEPAL perfeccione sus aportes. La agenda de reflexión seguida a partir de la publicación del documento sobre transformación productiva con equidad en 1990 tuvo una orientación esencialmente "normativa", y hay que buscar un mayor conocimiento de los procesos de transformación en curso a fin de respaldar en forma adecuada esas políticas. En cierta forma, la orientación adoptada representó un uso limitado del principal activo intelectual cepalino, que es el método histórico estructuralista. El laboratorio de experiencias innovadoras en que se transformó América Latina a partir de las reformas generalizadas de los años noventa, junto con el nuevo escenario mundial, ofrece un campo fértil para realizar trabajos de investigación con ese enfoque metodológico. La CEPAL se encuentra preparada, como ninguna otra institución, para identificar y analizar las complejidades de las economías y sociedades latinoamericanas en este cambio de milenio. Cabe aprovechar, una vez más, al máximo la oportunidad histórica.

(Traducido del portugués)

Simultáneamente con este trabajo se publicará una versión modificada del presente texto, como prólogo a una recopilación de artículos seleccionados de la CEPAL, en conmemoración de sus cincuenta años. El autor desea expresar su agradecimiento a Octavio Rodríguez, por el dedicado apoyo recibido durante la elaboración del texto y por la paciencia respecto a eventuales discordancias de interpretación. Agradece asimismo a Alfonso Aguirre, Renato Baumann, Alfredo Calcagno, Carlos Mussi y Pedro Sáinz por sus valiosos comentarios, y a Maria Pulcheria Graziani, Patricia Perez y Cannen Vera por la eficiente ayuda en la identificación y búsqueda de documentación. Huelga señalar que el texto es de entera responsabilidad del autor.

1/ La bibliografía de la CEPAL es voluminosa, de modo que en el presente texto nos vimos obligados a omitir muchas referencias importantes. También existen numerosos trabajos de evaluación del pensamiento de la institución, entre los cuales cabe mencionar, por ejemplo, los de Hirschman (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurrieri (1982), Pazos (1983) y Hodara (1987).

2/ Pertenecieron a la CEPAL o estuvieron bajo su radio directo de influencia autores de libros clásicos de la historia económica de los países de la región, como Aníbal Pinto, (1956) para Chile, Celso Furtado, (1959) para Brasil y Aldo Ferrer, (1979) para Argentina.

3/ Rodríguez (1981) fue el que mejor sistematizó el análisis fundacional de Prebisch en la CEPAL, destacando sus elementos teóricos.

4/ Posteriormente, el autor mejoraría la formulación integrándola a la idea de que el subdesarrollo corresponde a una forma "cultural" históricamente determinada de uso "de excedente social". La bibliografía relativa a esa idea figura en una autoevaluación hecha por el autor en una recopilación del Banco Mundial (Furtado, 1984).

5/ Anibal Pinto destaca este punto en un texto que no revela su autoría, titulado *El pensamiento de la CEPAL (1969)*, una recopilación de textos clásicos de las dos primeras décadas de la institución.

6/ El mensaje cepalino y el contenido en la nueva "teoría del desarrollo" eran los mismos: industrializar como forma de superar el subdesarrollo y la pobreza. La CEPAL se movió admirablemente en ese contexto. Su campo de divulgación del mensaje era fértil aunque - como relata Pollock (1978) refiriéndose al auge macartista- no siempre exento de tensiones. En el plano de la conveniencia histórica, la ideología cepalina le venía como anillo al dedo a los proyectos políticos de varios gobiernos del continente. En el plano analítico, el mensaje general estaba plenamente sintonizado con el meollo de la teoría del desarrollo: los países subdesarrollados merecían una formulación teórica independiente o a lo menos adaptada, porque en aspectos relevantes funcionaban en forma diferente a los desarrollados.

7/ La violenta contracción de la capacidad para importar en los años treinta y sus repercusiones sobre las economías latinoamericanas constituyeron la referencia histórica principal para que Prebisch elaborara la distinción entre el modo de funcionamiento de las economías de los países industrializados y el que se observaba en las economías especializadas en bienes primarios. J. Hodara (1987) reseña las ideas de Prebisch contenidas en los informes anuales del Banco Central de la República Argentina entre 1936 y 1942. Felipe Pazos (1983) caracteriza a los años treinta y cuarenta como la fase del pensamiento latinoamericano orientada a las políticas monetarias anticíclicas.

8/ En forma simultánea e independiente, Singer (1950) presentaba el mismo análisis.

9/ El mismo argumento lo desarrollaría con elegancia Lewis en 1953, en su texto clásico sobre la oferta limitada de mano de obra (véase Lewis, 1960). Sólo mucho después, Prebisch (1959), al parecer estimulado por Chenery, haría una versión académicamente rigurosa de la idea

10/ Por mucho tiempo reinó en el pensamiento latinoamericano la idea absoluta de que la "sustitución de importaciones" era la forma de industrializar en América Latina, y que la "dinámica sustitutiva" era el modelo de crecimiento de la región. Alrededor de mediados de los años setenta la escuela de Campinas en Brasil, constituida por intelectuales de origen cepalino, se opuso por primera vez a la equivalencia entre los conceptos de "industrialización" y "sustitución de importaciones": el proceso de industrialización sería

portador de una lógica y de un dinamismo independientes de la mera sustitución de importaciones, ya que se proyectaba debido a decisiones de acumulación de capital orientadas a la formación de una capacidad de oferta sin "una demanda reprimida por restricciones a la importación".

11/ Con respecto a las críticas equivocadas a la CEPAL, véase, por ejemplo, Assael (1984).

12/ Los economistas de la CEPAL siempre coincidieron entre sí respecto al tratamiento analítico de la brecha externa, pero no siempre coincidieron en el análisis de la brecha del ahorro. Por un lado, Prebisch, Furtado y tal vez una fracción mayoritaria enfatizaban la brecha como barrera fundamental al crecimiento. Por otro, los economistas que trabajaban en la línea de Aníbal Pinto preferían destacar los problemas de "financiamiento" de la inversión, recusando "keynesianamente" la idea de que había ahorro insuficiente. Entre éstos, se destacan los influyentes cepalinos brasileños que estuvieron en la CEPAL a comienzos de los años sesenta bajo la orientación de Pinto, o sea, Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro y Carlos Lessa. Los dos últimos son coautores de la obra titulada *Introdução à economia, uma abordagem estruturalista* (Castro y Lessa, 1967), prologada por Pinto.

13/ Una primera incursión en este tema, que ya diseña las bases de la planificación, consta en el texto ya citado *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1952).

14/ En el caso brasileño, Celso Furtado realizó la labor en 1953 - 1954, en colaboración con Regino Botti, en las dependencias del recién creado Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), en Rio de Janeiro. En esa ocasión se formó con tal objetivo el Grupo MiXtO CEPAL-BNDE.

15/ En la bibliografía del ILPES sobre planificación consúltense, entre otros, los libros *Discusiones sobre planificación* (ILPES, 1966) y *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (ILPES, 1974). La referencia bibliográfica principal sobre Jorge Ahumada es su libro *Obras Escogidas* (Ahumada, 1986).

16/ Respecto al autor, véase la antología compilada por Adolfo Gurrieri (1980)

17/ Los partidos comunistas de orientación soviética mantenían la posición de que era necesario fortalecer una "alianza democrático burguesa", entre una supuesta burguesía nacionalista y los trabajadores, para romper con las relaciones de producción ---el latifundio y el imperialismo-- que impedirían el avance de las fuerzas productivas, es decir, la industrialización. Los que disientían de esa posición acogían la idea de los dependentistas marxistas de que una alianza de ese tipo sería históricamente inviable, porque la burguesía local dependía y estaba asociada al imperialismo. De varios analistas de la realidad agraria recibían la idea de que el campo ya se comportaba en forma capitalista. por lo que no cabía la interpretación de tener que superar una supuesta etapa "feudal". La conclusión era que se equivocaban los que proponían como estrategia una

etapa "democrático burguesa", y que la estrategia correcta sería pasar directamente al socialismo

18/ Ya en 1975 surgieron las primeras críticas de la CEPAL (1975a) a ese modelo. Se señalaba la insustentabilidad del endeudamiento a mediano y largo plazo y la ilusión tanto de que las exportaciones seguirían expandiéndose como en años anteriores como que los intereses permanecerían bajos para siempre.

19/ El fin del ciclo expansivo mundial determinó el comienzo de una etapa totalmente nueva de la historia regional. Las dos novedades serían, primero, una creciente inestabilidad macroeconómica que perduraría por mucho más de una década y, segundo, y más permanente, la presencia creciente del sector financiero en el centro de los acontecimientos económicos.

20/ Léanse sobre el tema, por ejemplo, los artículos de Hirschman (1980) y Streeten (1979).

21/ Prebisch mantendría todavía en el libro *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (1970) un tono tácticamente esperanzado, que desaparece en su última obra, *Capitalismo periférico, crisis y, transformación* (1981) --en la que propone una "síntesis entre liberalismo y socialismo", y propugna la gestión autónoma de las grandes empresas por los trabajadores, en un régimen de mercado pero en el que el Estado condicionara y regulara el uso social del excedente.

22/ Otro de los textos iniciales en la discusión de estilos lo elaboraría un equipo encabezado por el argentino Oscar Varsavsky en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES, 1969) en Venezuela. El trabajo se sirve de un modelo matemático para hacer comparaciones entre los efectos de diferentes "estilos" de desarrollo, ordenados en torno a parámetros definidos por el autor. El rigor formal del modelo matemático operado por Varsavsky entusiasmó a varios cepalinos a comienzos de los años setenta.

23/ Véase, asimismo, el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (Naciones Unidas, 1973).

24/ Sobre esos temas, véase, por ejemplo, en los años sesenta, CEPAL (1963b y 1965), y en los años setenta CEPAL (1970 y 1975a).

25/ Norberto González (1972), Secretario Ejecutivo de la CEPAL en los años ochenta, elaboró un estudio a comienzos de los años setenta que hace proyecciones a mediano y largo plazo sobre las brechas de ahorro y divisas.

26/ Con el sugestivo título *El desarrollo desde dentro -un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel publicó en 1991 una recopilación de textos de varios autores que él encomendó a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, y que representó un esfuerzo de renovación estructuralista paralelo al de Fajnzylber.

27/ En el vocabulario cepalino la "competitividad auténtica" se opone a la "competitividad espuria", expresión acuñada por Fajnzylber para denotar la capacidad de competir basada en la depreciación cambiaria y los bajos salarios (véase, por ejemplo, CEPAL, 1990, p. 80).

28/ Sobre el tema, véase el documento *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, coordinado por Oscar Altimir y presentado al período de sesiones de 1996 (CEPAL, 1996). En lo que toca a la esfera de la cuestión social, véase la publicación anual el *Panorama Social de América Latina*, una presentación de indicadores sociales de carácter más descriptivo que analítico, coordinado por Rolando Franco y Pedro Sáinz. Véase, asimismo, sobre el tema, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (CEPAL, 1997a), amplio documento coordinado por Rolando Franco y Osvaldo Rosales.

[Bibliografía](#)
